INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR)

Primera Parte

NOMBRE DEL PROYECTO:	PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO
NUMERO DEL PROYECTO:	ME-0128
NUMERO DEL PRESTAMO:	670/OC-ME
PAIS:	MEXICO
ORGANISMO EJECUTOR:	BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA
SECTOR:	SANEAMIENTO
MODALIDAD:	CRÉDITO GLOBAL PARA INVERSIONES
FECHA DE APROBACIÓN:	08/01/92
FECHA TERMINACION:	29/11/01
MONTO DEL PRESTAMO:	US\$ 200.000.000,00
CLASIFICACION FINAL DE LA IMPLEMENTACION DEL PROYECTO:	S
CLASIFICACION FINAL DE LOS SUPUESTOS DEL PROYECTO:	A
CLASIFICACION FINAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO:	P

I. INTRODUCCION

Esta introducción agregada al formato del PCR, se hace con el objeto de dar una perspectiva general de la ejecución del préstamo debido a su complejidad y de su cambiante entorno, lo que se tradujo en la cancelación del 53,2% del monto original del préstamo y la orientación de parte del saldo a proyectos no específicamente concebidos durante el diseño de la operación, aunque con los mismos objetivos de desarrollo. Así, el préstamo de crédito global para inversiones, aportó recursos para apoyar a un organismo operador de los sistemas de agua potable y alcantarillado, con una suma equivalente al 29,1% del monto original, y para el financiamiento de acciones emergentes, ocurridas como consecuencia de desastres naturales producidos en el lapso de sus 8 ½ años de ejecución, con la suma restante.

La operación formó parte del Programa Nacional de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas (APAZU), financiado en parte por el Banco Mundial a partir de 1990, dos años antes de la aprobación del préstamo que nos ocupa. En el contrato de préstamo del BID estableció el financiamiento de un componente denominado “Línea de Crédito”, destinado a conceder subpréstamos a los organismos operadores de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, tanto para su fortalecimiento institucional como para inversiones en infraestructura física. Una posterior

modificación al contrato incorpora otro componente, el de “Transferencias”, destinado a financiar acciones imprevistas provocadas por desastres naturales.

Aunque la operación fue concebida para atender a varios organismos operadores, sólo atendió al operador de la ciudad de Puebla con un subpréstamo de aproximadamente USD 58,16 millones, cantidad que conjuntamente con aportes federales, estatales, recursos propios del operador y de la actividad privada, contribuyó al financiamiento de un proyecto integral de USD 241,28 millones.

Una de las explicaciones del porqué no se lograron más subpréstamos con la operación del BID, está en la concepción de la operación y en los reglamentos de crédito, pues esta requería de estudios integrales con una visión estratégica de mediano plazo y planes de desarrollo, por lo que podría afirmarse que la operación estuvo dirigida a localidades grandes. El caso contrario fue el préstamo del Banco Mundial, orientado para financiar acciones aisladas en varios operadores, que no requerían de mayores estudios para la concesión de los préstamos. Además, diferentes modalidades de adquisiciones desalentaron a potenciales prestatarios de concertar recursos de la operación del BID. El Banco Mundial facilitó el proceso de adquisiciones al aprobar un monto límite más alto para las licitaciones internacionales. También la experiencia del prestatario para operar el préstamo del Banco Mundial, fue un factor relevante que los alentó en su aplicación.

Otro factor gravitante en el desempeño del Programa fue la crisis financiera ocurrida en México en diciembre de 1994, lo que contribuyó a desanimar a las autoridades de los organismos operadores a concertar préstamos debido a las altas tasas de interés y sus emergentes problemas financieros. Esta situación y otros problemas derivados de ella, originaron la cancelación de USD 106,34 millones, y la orientación de parte del préstamo al financiamiento de acciones emergentes provocadas por desastres naturales. Para el financiamiento de estas acciones emergentes fueron modificados los alcances del programa en dos oportunidades, canalizando la suma de USD 34,85 millones para ese fin.

II. OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO

A. OBJETIVOS DEL PROYECTO

El objetivo del programa es apoyar los esfuerzos que realiza el país para la reorganización funcional del sector de agua potable y alcantarillado, a nivel federal, estatal y municipal, y la ampliación, mejoramiento y optimización de los sistemas, mediante el establecimiento de una línea de crédito destinada a la concesión de subpréstamos a los organismos operadores con el fin de consolidar el fortalecimiento empresarial y la ejecución de infraestructura de impacto a corto plazo.

B. COMPONENTES BASICOS

Los componentes del Programa fueron dos: el componente de “Línea de Crédito” y el de “Transferencia”.

El Componente “Línea de Crédito” incluyó: (i) el fortalecimiento empresarial del Organismo Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Puebla (SOAPAP), (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios de agua potable y alcantarillado de Puebla y (iii) el saneamiento de las cuencas en el área metropolitana de Puebla.

El componente de “Transferencias” consistió en el aporte de recursos económicos a la entidad federal, Comisión Nacional del Agua, para ejecutar diversas acciones de mitigación de los efectos de las emergencias producidas en la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento en los estados de Jalisco, Guerrero y Oaxaca

Entre las actividades en ambos componentes se destacan las siguientes:

a. Componente Línea de Crédito

(i) modernización del sistema comercial del SOAPAP, con el objeto de mejorar la eficiencia y productividad de la gestión y facilitar la recuperación de los costos del servicio, mediante la incorporación de la empresa privada en dicha gestión;

(ii) uso eficiente del agua con proyectos de macro y micro medición, rehabilitación de ramales domiciliarios, de las redes de distribución, la adquisición de equipos para detección de fugas, y la realización de campañas para crear conciencia ciudadana sobre el uso racional del agua;

(iii) ejecución de diversas obras de ampliación y mejoramiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje, entre las que tenemos, la perforación y equipamiento de pozos profundos, la instalación de tuberías matrices primarias y secundarias, la rehabilitación de redes y tomas, redes en colonias y circuitos matrices; así como la ampliación del sistema de alcantarillado sanitario, la reposición de sistemas de drenaje y la construcción de colectores marginales;

(iv) saneamiento de las aguas servidas producidas por la ciudad mediante la construcción de 5 plantas de tratamiento de agua residuales, con financiamiento de la iniciativa privada

b. Componente de Transferencias

(i) trabajos en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, para reponer los sistemas de agua y drenaje afectados para las explosiones del sistema de drenaje de la ciudad y la rehabilitación y reposición de los sistemas de agua, alcantarillado y saneamiento de diversas poblaciones de los estados de Guerrero y Oaxaca, afectados por el huracán Paulina.

C. LOS SUPUESTOS CONSIDERADOS NECESARIOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO SON:

- Los supuestos que se consideraron para la ejecución exitosa de los componentes del programa son:

a. Componente Línea de Crédito:

- (i) la contrapartida local se realice en forma oportuna;
- (ii) la contratación de las consultorías y obras sea eficiente;
- (iii) la población de Puebla participe en las campañas de uso eficiente del agua;
- (iv) el proyecto de modernización del sistema comercial cuente con el apoyo del Gobierno del Estado, del Congreso de Puebla y de los usuarios;
- (v) exista interés por parte de la iniciativa privada en el financiamiento, ejecución y operación de las plantas de tratamiento de aguas servidas bajo la modalidad de BOT.

b. Componente Transferencias:

- (i) los ejecutores cuenten con la capacidad operativa para reponer los sistemas afectados por los desastres naturales en el plazo más breve.

III. RESULTADOS Y OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO

A. LOGROS DE LOS OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROYECTO:

1. LOGRO DE LOS COMPONENTES DEL PROYECTO

a. Componente Línea de Crédito:

Los componentes del Programa fueron alcanzados principalmente por la asignación oportuna del presupuesto de contrapartida local, apoyo político y la contratación eficiente de las obras y consultoría.

Se contrató los servicios de la gestión comercial, que mejoró la eficiencia y la productividad del sistema comercial del SOAPAP y el uso eficiente del agua. Se realizaron las actividades previstas de macro y micro medición, rehabilitación de ramales domiciliarios, de las redes de distribución, la adquisición de equipos para detección de fugas y la realización de campañas para crear conciencia ciudadana sobre el uso racional del agua.

También, se ejecutaron los proyectos de perforación y equipamiento de pozos profundos, instalación de tuberías matrices primarias y secundarias, la rehabilitación de redes y tomas, redes en colonias y circuitos matrices.

Igualmente, las obras de ampliación del sistema de alcantarillado sanitario, reposición de sistemas de drenaje, y construcción de colectores marginales fueron terminadas, así como la construcción de las 4 plantas de tratamiento de aguas residuales, en actual operación.

En cifras, el mejoramiento de la gestión del SOAPAP fue el siguiente:

	<u>1993</u>	<u>Fin del Programa</u>
Producción	3,4 m ³ /s	4,1 m ³ /s
Nivel de Agua no contabilizada	>40%	27,9%
Cobertura agua potable	80%	97,1%
Cobertura alcantarillado	80%	96%
Tratamiento aguas residuales	0%	97%
Eficiencia física	N/D	65%
Eficiencia comercial	N/D	60%
Usuarios A.P.	218.847	355.095
Macro medición	0%	100%
Micro medición	0,8%	29,5%
Tarifa promedio	\$ 0,314/m ³	\$ 7,35/m ³
Recaudación	\$ 48,0 millones	\$ 388,9 millones
Gastos Operativos	\$ 51,9 millones	\$ 326,3 millones

Estas cifras, si bien no son óptimas, nos permiten apreciar el notable mejoramiento de la gestión de la SOAPAP logrado con este proyecto.

b. Componente Transferencias:

Se concluyeron los trabajos de rehabilitación y /o reposición de las obras de emergencia, para mitigar los efectos de los desastres naturales en los estados de Jalisco, Guerrero y Oaxaca, que incluyeron acciones en las líneas de distribución de agua, alcantarillado y drenaje, fuentes de abastecimiento, plantas de potabilización y de tratamiento de aguas servidas.

2. NIVEL ACTUALMENTE ESPERADO DEL LOGRO DE LOS OBJETIVOS

El Programa logró cumplir con los objetivos de desarrollo planteados ya que contribuyó efectivamente al proceso de descentralización, gracias al fortalecimiento del organismo operador de Puebla y al apoyo a los operadores del componente de transferencias.

En el primer caso, el de Puebla, con base a la aceptación de los usuarios, a las aprobaciones de los incrementos de tarifas y a la mejora de las eficiencias de gestión.

Es probable que en el caso de no continuar el apoyo estatal al operador, podría haber un retroceso en los avances logrados. Por ello aunque el nivel actualmente

esperado de logro de los objetivos del Proyecto es favorable, su sostenibilidad dependerá de la modernización del marco legal y regulador de los servicios de agua potable y alcantarillado, en el contexto de la ley modelo elaborada por la Comisión Nacional del Agua, para otorgar al SOAPAP suficiente autonomía de gestión y financiera.

En el caso del uso racional del agua, el nivel alcanzado es favorable, ya que el sistema de medición implantado y la estructuración de las tarifas induce a la población a economizar el agua. Igualmente las campañas de educación sanitaria efectuadas contribuyen al objetivo;

Por último, las plantas de tratamiento de las aguas servidas están trabajando en forma adecuada, o sea cumplen con la norma vigente, En general, estos factores son positivos para la calificación de logro de los objetivos de desarrollo.

B. DIFERENCIAS ENTRE LOS RESULTADOS Y LO PLANIFICADO.

1. EN LOS COMPONENTES DEL PROYECTO

Inicialmente esta operación contemplaba un componente principal llamado Línea de Crédito, el que fue concebido para atender a varios organismos operadores, pero en definitiva sólo se logró ejecutarlo en la ciudad de Puebla con un subpréstamo de aproximadamente USD. 58.16 millones, cantidad que conjuntamente con aportes federales, estatales, recursos propios del operador y de la actividad privada, contribuyó al financiamiento de un proyecto integral de USD. 241.28 millones.

Se estima que no se lograron más subpréstamos en esta operación debido a que:

- (i) En la concepción de la operación y en los reglamentos de crédito, se requería de estudios integrales con una visión estratégica de mediano plazo y planes de desarrollo, por lo que podría afirmarse que la operación estuvo dirigida a localidades grandes.
- (ii) En forma paralela a esta operación, el Banco Mundial estaba financiando un préstamo, orientado a financiar acciones aisladas en varios operadores
- (iii) Por último otro factor gravitante en el desempeño del Programa fue la crisis financiera ocurrida en México en diciembre de 1994, que contribuyó a desanimar a las autoridades de los organismos operadores a concertar préstamos por las altas tasas de interés y sus emergentes problemas financieros.

Ésta situación y otros problemas derivados, originaron la cancelación de USD. 106.34 millones, y la orientación de parte del préstamo al financiamiento de acciones emergentes provocadas por desastres naturales. Para el financiamiento de estas acciones emergentes, el Contrato fue modificado en dos oportunidades, canalizando la suma de USD. 34.85 millones para ese fin a través de la incorporación de un nuevo componente que se llamó de Transferencia.

Durante la ejecución del proyecto, el componente de Línea de Crédito tuvo una sola modificación y que tuvo relación con los indicadores de la gestión del SOAPAP, específicamente en la evolución del componente de continuidad en el servicio de agua. La meta de éste indicador fue modificada durante la reunión anual del 2000, debido a la inconsistencia técnica surgida al cambiar del sistema intermitente al continuo. El estado de deterioro de las redes de distribución, impidieron otorgar esa calidad de servicio, lo que se podrá lograr solo una vez que se repongan o rehabiliten las redes.

2. EN LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

No hubo cambios en los objetivos del proyecto

C. LOGROS NO PREVISTOS

El proyecto logró la incorporación de la empresa privada en la gestión comercial del organismo operador. Esta incorporación no prevista originalmente dio confianza a los inversionistas que postularon para invertir en la construcción de las plantas de tratamiento de aguas servidas. Estas plantas de tratamiento fueron financiadas en parte por el sector privado, tienen capacidad para tratar el caudal que genera la ciudad, evacuando aguas tratadas a los cauces de los ríos que la atraviesan hasta su disposición final en la presa de Valsequillo

D. SOSTENIBILIDAD DE LOS OBJETIVOS EN EL TIEMPO

La autonomía de gestión del SOAPAP es imprescindible para la sostenibilidad del operador; aunque esta institución ha demostrado su capacidad en la ejecución del Proyecto, durante la ejecución del programa hubo mucha intervención del Gobierno del Estado en la toma de decisiones importantes.

Para la sostenibilidad de los objetivos en el tiempo, es necesario contar con un marco legal y regulador sectorial estatal moderno, pues la terminación de los componentes del Programa no es suficiente para lograr este propósito, aún cuando se haya logrado la participación del sector privado en dos importantes actividades del operador, esto es la comercialización de los servicios y el tratamiento de aguas servidas.

Un tema importante para la sostenibilidad, es la autonomía financiera del operador, como resultado de la recuperación de costos. En este aspecto se prevé que el SOAPAP cubra sus costos de operación, mantenimiento, servicio de la deuda y nuevas inversiones para el futuro. Hasta la fecha, la gestión es positiva, debido a la estructuración e incrementos de tarifas realizados periódicamente; sin embargo para asegurar la sostenibilidad debe aplicarse la revisión de los costos y tarifas permanentemente.

Un tema similar se presenta en los organismos operadores de los sistemas rehabilitados en los estados de Guerrero, Jalisco y Oaxaca.

E. NO CUMPLIMIENTO DE ALGUNOS OBJETIVOS

El objetivo principal del Programa es el apoyo al proceso de descentralización, en ese sentido el financiamiento a los operadores, buscó la consolidación de las instituciones participantes, para lograr operadores fuertes, capaces de recuperar los costos del servicio, y así fortalecer su autonomía. Sin embargo, este tema debe ser reforzado mediante la promulgación de la Ley modelo elaborada por la CNA para otorgar al SOAPAP la autonomía de gestión y financiera que requiere.

F. TASA INTERNA DE RETORNO

Sólo para el caso de Puebla se calculó la tasa interna de retorno de las inversiones y la capacidad de pago de la población a beneficiar, empero no se dispone de información de utilidad para los fines de la presente evaluación.

IV. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS ORIGINALES

A. CAMBIOS EN LOS OBJETIVOS, COMPONENTES Y SUPUESTOS

Los Objetivos del Programa no sufrieron cambios a lo largo de la ejecución.

En los componentes hubo modificaciones, ya que tal como se explicó anteriormente, se agregó el componente Transferencias para la rehabilitación o reposición de infraestructura dañada por desastres naturales en los Estados de Jalisco, Guerrero y Oaxaca.

En los supuestos no hubo mayor variación.

B. CLASIFICACIONES ANUAL DEL DESEMPEÑO (ISDP)

El informe del proyecto no incluyó el diseño del marco lógico, el que fue elaborado posteriormente luego de la aprobación del subpréstamo de Puebla.

Así los ISDP fueron elaborados por la representación y la calificación del desempeño del Programa se basa en los resultados a partir de su modificación en 1997, o sea, toma en cuenta los avances del préstamo a Puebla y las acciones para mitigar los efectos de las emergencias en Guadalajara y los estados de Oaxaca y Guerrero.

No recoge la información previa a este año, de la cual se desprendería una calificación de operación insatisfactoria.

Clasificación de desempeño del ISDP a fin de año	Año 1997	Año 1998	Año 1999	Año 2000	Año 2001
Objetivos de Desarrollo (OD)	Probable	Probable	Probable	Probable	Probable
Progreso en la ejecución	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio	Satisfactorio
Probabilidad de que mantengan los supuestos	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta

V. LECCIONES APRENDIDAS DEL PROYECTO

A. DISEÑO DEL PROYECTO

1. OBJETIVOS ORIGINALES

Los objetivos originales del Proyecto fueron realistas, sin embargo los resultados del mismo no fueron los esperados inicialmente, debido al contexto de la economía del país en el que se desarrolló, lo que no pudo ser previsto en el diseño, y trajo como resultado que varios Estados que estaban interesados en participar, desistieran de acceder al programa.

2. COMPONENTES ORIGINALES

Los componentes del Programa fueron los apropiados para apoyar a los organismos operadores con subpréstamos y con recursos para la reparación de los sistemas afectados y por ende para lograr los objetivos de descentralización.

Sin embargo, debido a la existencia de otras alternativas de financiamiento para los operadores como la que ofreció el Gobierno Federal, el Banco Mundial y el Banco de Japón, afectaron el desempeño del Programa, a pesar de que en la etapa de diseño se analizaron dichos financiamientos al sector, pero la crisis financiera de 1994 dejó en desventaja a las condiciones del préstamo del BID principalmente por sus mayores exigencias técnicas en cuanto a desarrollo institucional de los entes participantes.

Es por ello que en la formulación de una operación no solo se debe investigar las alternativas de financiamiento de los operadores, si no que se debe hacer el diseño de manera de ofrecer ventajas comparativas, ya sean estas técnicas o económicas.

3. SUPUESTOS DEL PROYECTO

Los supuestos claves relacionados a los objetivos de desarrollo y a los componentes del proyecto fueron los adecuados para la ejecución del Programa. Estos consideraron la recuperación de los costos por el operador y el interés de la iniciativa privada en participar en el financiamiento y la ejecución de los trabajos.

4. SECUENCIA DE LOS COMPONENTES

Para el caso de Puebla, la secuencia de ejecución de los componentes fue planificada adecuadamente, sin embargo, durante la ejecución hubo atrasos producidos por cambios institucionales.

Por otro lado, se debió otorgarse prioridad a los trabajos de rehabilitación. Este componente, aunque es una tarea permanente incluida en los presupuestos operativos anuales del organismo ejecutor, debió reforzarse y otorgarle prioridad por la situación precaria de las redes de distribución.

5. CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL ORGANISMO EJECUTOR

Por los resultados mostrados (no se concertaron más créditos), durante los primeros años del Programa, se debió haber reforzado los trabajos de análisis y evaluación de la capacidad institucional de los organismos operadores.

El ejecutor y prestatario tuvo la suficiente capacidad para llevar a cabo los préstamos. Igualmente, las otras agencias participantes, como la Comisión Nacional del Agua, el Gobierno Estatal y el Organismo Operador de Puebla.

6. ASPECTOS EXITOSOS Y NEGATIVOS DEL DISEÑO

El aspecto del diseño de la operación consistente en otorgar créditos directamente a los organismos operadores fue acertado, contribuyó a la autonomía de los operadores, porque de lo contrario, los subsidios, crean dependencia del operador al gobierno estatal o federal.

La debilidad institucional de los operadores no permitía el cumplimiento de las estipulaciones del Reglamento de Crédito. En el diseño tal vez se debió contemplar algún tipo de apoyo mediante consultorías a los operadores con el fin de obviar su debilidad institucional.

Las reglas iniciales de adquisición del Programa fueron restrictivas para la contratación de las obras y servicios en comparación con las de otros programas similares. Las políticas del Banco establecían que deberían convocar a licitación pública internacional, para la adquisición de bienes por montos iguales o superiores a los USD 200,000.00 y de obras para los que superan USD 1'000,000.00. Sin embargo, posteriormente en 1995, este aspecto fue corregido, ampliando los montos límites.

En el caso del préstamo de Puebla, la incorporación de la empresa privada en la gestión comercial y en el financiamiento, construcción y operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales, fue decisiva para la toma de conciencia de los directivos del operador, para conocer la real situación comercial y analizar el tema de recuperación de costos.

B. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

1. ASPECTOS DE LA EJECUCIÓN

En el caso del préstamo al SOAPAP de Puebla, la calidad profesional del equipo conformado por el operador y el apoyo político, principalmente en los primeros años del Programa, contribuyeron a la consolidación del proyecto. Es de destacar la gestión desarrollada por el legislativo estatal para permitir la contratación de la gestión comercial al sector privado por un plazo de 10 años, así como las reformas legales de la ley de agua y saneamiento del estado para la actualización e indexación de las tarifas y en el aspecto fiscal y contable, la separación de los ingresos municipales, de los del operador y permitir la suspensión del servicio por falta de pago.

Los cambios políticos producidos en los últimos años del proyecto, específicamente el cambio de la plana de funcionarios del más alto nivel del operador, derivaron en una revisión de los planes y contratos llevados a cabo por la administración anterior, afectando los plazos del proyecto. Asimismo, la injerencia de las autoridades de la Comisión Nacional del Agua y las del gobierno del estado contribuyeron a la cancelación de una parte del subpréstamo y a un endeudamiento, a corto plazo, del operador con el Estado, aspectos que influyeron negativamente en los resultados financieros del año 1999.

La ejecución del componente de Transferencias no tuvo dificultades, en la mayor parte de los casos fueron adjudicaciones directas, siguiendo la legislación nacional, porque se trató de casos de emergencia. Se cuidó la idoneidad de los precios y la calidad en la ejecución de los trabajos. Los ejecutores cumplieron en tiempo y con la debida calidad.

2. PROBLEMAS DURANTE LA EJECUCIÓN.

En el caso del Subpréstamo a Puebla, los problemas que se presentaron durante la ejecución no fueron muy importantes y las medidas adoptadas por las autoridades, aunque tomaron tiempo fueron las adecuadas.

Para el componente Transferencias, no se presentó ningún problema en la ejecución, ya que se trató de construcciones de emergencia.

3. CANTIDAD, CALIDAD Y OPORTUNIDAD DE LOS COMPONENTES

La calidad de los componentes en su diseño original fue adecuada para cumplir con los objetivos que tenía el programa..

La oportunidad de las acciones ejecutadas contribuyó a resolver el abastecimiento de agua y disposición y tratamiento de las aguas servidas en las ciudades y poblados intervenidos. En el caso de Puebla, debió incrementarse el volumen de

inversiones en obras de rehabilitación de las redes existentes de agua potable y alcantarillado para obtener un mejor resultado final de la operación.

4. COMPONENTES SIN TERMINAR

En el contrato original, el alcance de los componentes era más ambicioso que solo otorgar un subpréstamo a Puebla.

Sin embargo por las condiciones del entorno ya descritas, ello no se pudo llevar a cabo, con lo cual se hicieron sucesivas modificaciones al contrato y algunas cancelaciones, con lo que en las condiciones actuales del contrato no hay componentes sin terminar.

C. DESEMPEÑO DEL EJECUTOR

1. DESEMPEÑO DEL EJECUTOR

El ejecutor, a la vez prestatario, tuvo un adecuado desempeño en la administración del subpréstamo de Puebla, en su análisis y en la solución técnica a los problemas encontrados, pero no tuvo éxito en la concertación de otros préstamos. Ese desempeño pudo ser mejor, pero fue afectado por la alta rotación de los funcionarios en la Gerencia encargada; cuatro gerentes cumplieron funciones en el último año de ejecución del programa. Últimamente como consecuencia de la reorganización de la institución, varios cargos quedaron eliminados con el correspondiente retiro del personal involucrado.

Los trámites requeridos por el prestatario para la validación y pago de las facturas de los proveedores involucraron a la Gerencia de Agua Potable, que actuó como ejecutor, y a su Delegación en el Estado de Puebla, como agente receptor y revisor de las solicitudes de desembolso.

2. UTILIZACIÓN DEL PERSONAL Y CONSULTORES POR PARTE DEL EJECUTOR

En general el personal de los ejecutores tuvo una definición clara de sus funciones y su actuación fue satisfactoria. Hubo una estrecha relación entre los ejecutores y las demás instituciones involucradas en la realización del Programa.

El contrato de subpréstamo obligó al SOAPAP a contratar a una firma consultora especializada para que realice la coordinación general del proyecto, participe en la preparación de los documentos de licitación y en el seguimiento de todas las acciones del mismo. Este contrato fue satisfactorio permitiendo realizar el seguimiento de todas las acciones del mismo.

3. RELACIÓN EJECUTOR Y OTRAS INSTITUCIONES

La Comisión Nacional del Agua participó en forma activa en las visitas de inspección que se realizaron. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, junto al BID y la CNA participaron en conjunto en las reuniones anuales llevadas a cabo. La CNA fue agente ejecutor en la toma de decisiones.

4. DESARROLLO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL EJECUTOR

Banobras que fue el prestatario y ejecutor, sufrió una reorganización en los últimos meses de ejecución lo que afectó su capacidad operativa para el seguimiento del Programa. Las delegaciones estatales del prestatario actuaron en el seguimiento día a día de la operación

5. SEGUIMIENTO DE LOS SUPUESTOS POR EL EJECUTOR

Los supuestos identificados para el logro de los objetivos y ejecución de los componentes del proyecto fueron seguidos por el ejecutor y el organismo operador, a pesar de que el ejecutor no estuvo obligado porque el contrato fue suscrito antes de que el Banco implantara el Marco Lógico como herramienta de gestión. En una reunión anual se modificó uno de los indicadores que miden el desempeño del proyecto

D. SEGUIMIENTO DEL DESEMPEÑO DEL PROYECTO POR PARTE DEL PRESTATARIO

1. MÉTODO PARA HACER EL SEGUIMIENTO

Con el informe inicial y los informes semestrales se realizó el seguimiento durante los primeros años de iniciado el proyecto. Igualmente, el cumplimiento de las cláusulas contractuales sirvió para el monitoreo de la gestión. Los indicadores identificados en el marco lógico fueron convenidos con el prestatario y organismo operador, en la fecha de instauración de esta herramienta por parte del Banco. Desde 1997 se incorpora el informe de seguimiento del Programa, elaborado por la Representación según un análisis previo del Marco Lógico

2. DIFICULTADES PARA EL SEGUIMIENTO

El seguimiento de desempeño del proyecto se realizó en forma permanente a través de las reuniones con las autoridades involucradas al proyecto, con los datos del informe inicial del proyecto, la programación de ejecución de las distintas actividades inherentes al proyecto, las visitas de inspección, la autorización de las diferentes etapas de los procesos de adquisiciones, y con los informes semestrales de ejecución, elaborados por el prestatario y los ejecutores. No hubo dificultades en el seguimiento de desempeño del Proyecto y las metas establecidas en los indicadores del Marco Lógico fueron seguidas.

3. INDICADORES E HITOS DE REFERENCIA

Los hitos de referencia se establecieron en las cláusulas contractuales e informe de proyecto, los mismos que fueron adecuados para el logro de los objetivos. Estas metas fueron similares a las indicadas en el ISDP, elaborado por el especialista sectorial del Banco, mismas que fueron acordadas con las autoridades nacionales. Los indicadores del desempeño del organismo operador se refieren a la cobertura de costos, incremento de cobertura de servicios, eliminación del sistema intermitente de abastecimiento de agua, tratamiento de aguas residuales, incorporación de la empresa privada en la gestión, eficiencia comercial, incremento de fuentes de agua, calidad de las aguas tratadas y recuperación de fugas de agua.

E. SUPERVISIÓN DEL BANCO

1. DESEMPEÑO DEL BANCO

La relación del Banco con el ejecutor y otras instituciones como la Comisión Nacional del Agua y los operadores fue oportuna y permanente. Las visitas de inspección, las visitas de coordinación al ejecutor y las reuniones anuales, permitieron fluidez en la determinación de las soluciones a los problemas emergentes.

Las visitas del Banco tuvieron efectos positivos porque se acordaron soluciones efectivas para mejorar el desempeño del Programa. Un aspecto relevante fue la aceptación de las modificaciones contractuales, en especial el incremento del monto límite para acceder a licitaciones internacionales y el apoyo al gobierno para la reconstrucción de los sistemas afectados, por los desastres naturales emergentes durante el desarrollo del Programa.

El Banco apoyó iniciativas innovadoras como la contratación de los servicios comerciales del SOAPAP, pero rechazó otras, por no contar con la información suficiente, como la construcción de la planta de tratamiento de agua sulfurosa, aunque luego fueron ejecutados con recursos estatales.

2. RELACION BANCO EJECUTOR Y BANCO CON OTROS ORGANISMOS

La relación del Banco con el ejecutor y otras instituciones fue oportuna, en especial durante las reuniones anuales de revisión de la cartera, donde uno de los temas principales tratados en forma reiterada fue la situación del préstamo, en especial durante los primeros años donde no hubo subpréstamos a los operadores. Estas reuniones tuvieron efectos positivos porque se eliminaron algunas restricciones como el incremento del monto límite para realizar las licitaciones internacionales y la modificación del contrato

VI. LECCIONES PRINCIPALES Y RECOMENDACIONES PARA FUTUROS PROYECTOS.

A. PRINCIPALES LECCIONES

Las reglas de operación del Programa deben ajustarse a los medios y facilidades con que cuentan los organismos operadores adonde se orientan los subpréstamos.

El Reglamento requería de estudios integrales con una visión estratégica de mediano plazo y planes de desarrollo. Podría afirmarse que la operación estuvo orientada a localidades grandes con operadores fuertes.

Entre los asuntos institucionales, debe buscarse como una variable decisiva la autonomía de gestión de los organismos operadores y la existencia de un efectivo órgano de regulación sectorial, el análisis de marco legal estatal y municipal, y de ser necesaria su modernización, constituyen componentes imprescindibles de los futuros proyectos del sector. Los indicadores de desempeño de los Programas deberían incluir principalmente avances en la gestión de sus planes estratégicos, de los planes anuales y la efectividad de la regulación.

B. SUGERENCIAS PARA MEJORAR LOS DISEÑOS

Es importante insistir en las reformas de las leyes sectoriales, la adecuación del marco regulador estatal y la creación del ente especializado de regulación. En este Programa se hizo explícita la participación política de los actores y la interferencia en algunos casos de una gestión técnica con problemas colaterales. Se confirma la necesidad de insistir en la búsqueda de la autonomía de gestión, la reestructuración y actualización de tarifas y, de ser requerido, el aporte de subsidios transparentes y temporales.

El reglamento de crédito y el estudio de mercado de los probables organismos operadores beneficiarios del préstamo, no ayudaron suficientemente al éxito del Programa. Las nuevas operaciones deberían prestar más atención a las particularidades de cada uno de los organismos operadores a efectos de construir desde allí un apoyo efectivo, posiblemente la adopción de una matriz de condiciones con pocos hitos, de fácil comprensión para las autoridades estatales o municipales, sería más efectivo para el logro de los objetivos de desarrollo que previos análisis de factibilidad de las inversiones.

Otra lección aprendida es que el compromiso de pago a los contratistas de los servicios obliga a las autoridades, de una u otra forma, a actualizar permanentemente las tarifas por la prestación de los servicios públicos. No obstante, otra lección está en el énfasis y cuidado que deberán poner las autoridades en la redacción de las bases de licitación, especificaciones y contrato con la empresa privada.

En este aspecto, la preparación de los documentos tomó un tiempo considerable y fue elaborada por empresas de reconocido prestigio, con la participación de la empresa coordinadora del subpréstamo, de la Comisión nacional del Agua, y la coordinación y revisión de ambos bancos, se cuidó de estimular el mejoramiento de eficiencias, antes que la instalación de los elementos físicos como los equipos de facturación y medición, que constituían una parte sustancial del contrato. Sin embargo, el resultado fue distinto, el contratista estuvo más dedicado a realizar esas inversiones que en la propia gestión comercial.

Con el cambio de las autoridades del gobierno del estado y del municipal que trajo cambios también en el SOAPAP, esta institución decidió intervenir estrechamente la gestión comercial porque había errores en el catastro realizado por el contratista y doble facturación a los predios, por ello, contrató personal para su seguimiento y control. Esta situación dificultó la gestión del operador privado porque hubo una doble gestión, finalmente este aspecto fue superado.

La identificación y el tamaño de los componentes del proyecto son básicos para lograr el objetivo, en los proyectos de agua potable y alcantarillado debe prestarse especial atención en el financiamiento de la rehabilitación de las redes existentes, generalmente depreciadas, antes que realizar programas de incrementos de fuentes o nuevos colectores para ampliar el área servida. Deben considerarse adecuadamente las inversiones en rehabilitación o reposición de las instalaciones existentes. Aunque ésta se considera una tarea permanente del operador que debe incluir en sus planes operativos anuales, debió estimarse en el proyecto de Puebla mayores aportes económicos para ese fin.

DATOS BASICOS PARA LAS OPERACIONES DEL PRESTAMO

Parte Tres

A. DATOS BASICOS DEL PROYECTO

	<u>Original</u>	<u>Actual</u>
<u>Fechas del proyecto</u>		
Fecha de inclusión en el inventario de proyectos	22/11/89	
Fecha solicitud de préstamo	22/11/89	
Fecha Misión de Análisis	13/9/90	
Fecha de Aprobación por el Comité de Préstamo	3/7/91	
Fecha de aprobación por el Directorio	8/1/92	
Fecha de vigencia del contrato	29/1/92	
Fecha de cumplimiento de las condiciones previas	6/11/92	
<u>Calendario de Inversiones</u>		
- Fecha de inicio	29/1/92	
- Fecha de Terminación	26/1/98	
<u>Calendario de Desembolsos</u>		
- Primer Desembolso	8/2/93	8/2/93
- Ultimo Desembolso	26/1/98	8/10/01
<u>Para préstamos sectoriales</u>		
- Primer tramo		
- Segundo tramo		
- Tercer tramo		
Fecha de inicio físico de las obras		
Fecha del compromiso de préstamo		
Fechas de cancelación		
<u>Revisión de medio término</u>		
Fecha de revisión de medio término		
Fecha presentación evaluación expost (Prestatario)		
Fecha presentación evaluación expost (Banco)		
<u>Resumen de datos sobre Costos</u>		
Monto Total del Financiamiento BID	US\$ 200.000	US\$ 93.659
Financiamiento del BID como % del costo total	50%	43%
Costo Total del Proyecto	US\$ 400.000	US\$ 216.847
Inversión acumulativa a la fecha		US\$ 216.847
Monto requerido para terminar el proyecto		

B. COSTO Y FINANCIAMIENTO DEL PROYECTO

1. Costo del proyecto y fuente de financiamiento en millones de USD

CATEGORIA de INVERSION	ESQUEMA ORIGINAL			COSTO VIGENTE		
	BID	LOCAL	TOTAL	BID	LOCAL	TOTAL
1. Línea de Crédito	198.000	200.000	398.000	58.156	65.776	123.932
2. Transferencias				34.853	28.000	62.853
3. Gastos Financieros	2.000	0	2.000	766.825	0	0
TOTAL	200.000	200.000	400.000	93.776	93.776	187.552

2. Calendario de Inversiones en miles de USD

Años	ORIGINAL			ACTUAL		
	BID	Prestatario	Total	BID	Prestatario	Total
1993				21.832	9.444	31.276
1994				250	0	250
1995				0	0	0
1996				0	0	0
1997				0	725	725
1998				22.054	13.464	35.518
1999				20.627	37.945	58.572
2000				15.956	20.228	36.184
2001				12.940	41.381	54.321
Total				93.660	123.187	216.847

C. DATOS DEL PRESTAMO

Monto original del Programa	US\$ 200.000.000
Monto Desembolsado	US\$ 93.660.276
Monto Cancelado	US\$ 106.339.723
Primer Desembolso:	
- Fecha original	6/11/92
- Fecha efectiva	4/12/92
Ultimo Desembolso	
- Fecha original	26/1/98
- Fecha efectiva	2/10/01